

## University of Groningen

### Enkele opmerkingen over de voorwaardelijke modaliteit

Balkema, J.P.

*Published in:*

Pet af : liber amicorum D.H. de Jong

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2007

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Balkema, J. P. (2007). Enkele opmerkingen over de voorwaardelijke modaliteit. In *Pet af : liber amicorum D.H. de Jong*

#### Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

# Enkele opmerkingen over de voorwaardelijke modaliteit

J.P. BALKEMA<sup>o</sup>

De voorwaardelijke modaliteit mag zich in de gunst van de wetgever verheugen. Na een zeer aarzelende start met de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) in het Wetboek van Strafrecht (Sr) van 1881/1886, volgde aan het begin van de vorige eeuw de invoering van de voorwaardelijke veroordeling<sup>1</sup>. Sindsdien is aan de zegetocht van de voorwaardelijkheid, op een enkele hapering na, eigenlijk geen einde meer gekomen<sup>2</sup>.

Alle straffen kunnen voorwaardelijk worden opgelegd. Niet alleen de hoofdstraffen maar ook de bijkomende straffen (art. 14a, eerste en derde lid, Sr). Voor de gevangenisstraf geldt de beperking dat voorwaardelijke oplegging alleen mogelijk is bij straffen tot een bepaald maximum. De hechtenisstraf, de andere vrijheidsbenemende hoofdstraf, kan ook steeds geheel voorwaardelijk worden opgelegd. De taakstraf en de geldboete vragen een prestatie van de veroordeelde en kennen in die zin een voorwaardelijk tintje. Als die prestatie niet geleverd wordt, is de overheid gerechtigd vervangende hechtenis toe te passen. Dat ook die straffen voorwaardelijk kunnen worden opgelegd, betekent dat er bij wijze van spreken sprake is van voorwaardelijkheid in het kwadraat. Dit gaat nog verder als de rechter in de plaats van vervangende hechtenis in het kader van de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke veroordeling ook de zich op de tekentafel van de wetgever bevindende straf van thuisdetentie zou mogen bevelen.

Dat de rechter bijkomende straffen geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk mag opleggen, ligt niet onmiddellijk voor de hand. Het 'maatregel-karakter' dat die straffen veelal mede in zich dragen, lijkt zich daartegen te verzetten. Als het doel van een sanctie het keren van gevaar is, zal voorwaardelijke oplegging alleen dan te begrijpen zijn als dat gevaar ook, maar op een minder ingrijpende wijze, middels de te stellen voorwaarde(n) afgewend kan worden. Voorwaardelijke oplegging van ontzetting van bepaalde rechten laat zich nog wel denken maar het toepassen van die modaliteit bij de verbeurdverklaring<sup>3</sup> en de openbaarmaking van de rechterlijke uit-

---

<sup>o</sup> Raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden.

<sup>1</sup> Wet van 12 juni 1915, *Stb.* 1915, 247.

<sup>2</sup> De voorwaardelijke veroordeling is uitgebreid en indringend besproken in de Nijmeegse dissertatie van F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten* (diss. Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996.

<sup>3</sup> De onttrekking aan het verkeer kan niet voorwaardelijk worden opgelegd.

spraak zal niet dan bij hoge uitzondering plaatsvinden<sup>4</sup>. Als bij een verbeurdverklaring niet de beveiliging vooropstaat maar de wens de veroordeelde in diens vermogen te treffen, is een voorwaardelijke oplegging voorstelbaar.

Een algemene bepaling voor de straffen als art. 14a Sr kent Titel IIA voor de maatregelen niet. Per maatregel wordt bepaald of voorwaardelijke oplegging mogelijk is of niet. De wetgever heeft die mogelijkheid geopend voor de terbeschikkingstelling (art. 38 Sr) en voor de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (art. 38p Sr<sup>5</sup>). Bij die maatregelen kan, binnen de grenzen die de eis van beveiliging van de samenleving stelt, het andere doel van de maatregel, de op gedragsverandering gerichte behandeling, ook op een andere wijze bereikt worden dan door het deels intramuraal tenuitvoerleggen van de maatregel. In art. 38p, vierde lid, Sr formuleert de wet het aldus: ‘de rechter stelt ter bescherming van de veiligheid van personen of goederen voorwaarden betreffende het gedrag van de veroordeelde’. Als het laten naleven van die voorwaarden, die overigens ook een opname in een kliniek kunnen inhouden, minder bezwarend is voor de veroordeelde dan de plaatsing in een justitiële inrichting, terwijl langs die weg voldoende veiligheidsgaranties aanwezig zijn, zal de rechter voor de mogelijkheid die art. 38p Sr biedt, kiezen.

Voorwaardelijkheid staat in de sleutel van de speciale preventie. Dat betekent dat er sprake is van een geïndividualiseerde beslissing. Waar hierboven gesproken werd over een hapering in de zegetocht van de voorwaardelijkheid, werd bedoeld op de vervanging van de v.i. door de vervroegde invrijheidstelling<sup>6</sup>. De praktijk van de v.i. was ‘verworden’ tot het in alle daarvoor in aanmerking komende gevallen toepassen van die modaliteit. Er was sprake van een welhaast automatische toepassing. Het ontbreken van geïndividualiseerd beslissen over de v.i., riep de vraag op naar de zin ervan. Tussen het moment van het schrijven van en het gepubliceerd worden van deze bijdrage, zal overigens een aanhangig wetsvoorstel tot herinvoering van de v.i., naar mag worden aangenomen – zodat de in deze bijdrage op te werpen bezwaren als mosterd na de maaltijd komen<sup>7</sup> – tot wet worden<sup>8</sup>. Aan een hapering van bijna twintig jaar komt dan een einde.

---

<sup>4</sup> Bleichrodt 1996 (*supra* noot 2), p. 48 e.v. Hij wijst er overigens wel op dat de bijkomende straffen uit de bijzondere wetten (ontzegging van de rijbevoegdheid) wel vaak voorwaardelijk worden opgelegd.

<sup>5</sup> Hier hanteert de wetgever anders dan bij de maatregel van terbeschikkingstelling weer dezelfde formulering als in art. 14a Sr.

<sup>6</sup> Wet van 26 november 1986, *Stb.* 1986, 593, in werking getreden op 1 januari 1987, *Kamerstuk* 18764.

<sup>7</sup> Iets van die bezwaren klonk al door in een eerdere bijdrage: J.P. Balkema, ‘Wie beslist over de resocialisatie?’, *Sancties* 2007, p. 3-5, waarin ook verwezen wordt naar F.W. Bleichrodt, ‘De voorwaardelijke invrijheidstelling in ere hersteld’, *DD* 2006, p. 1089-1106, p. 1097 e.v.

<sup>8</sup> Wetsvoorstel 30 513.

De wetgever voorziet niet alleen in voorwaardelijkheid bij de oplegging van sancties maar ook binnen de tenuitvoerlegging van sancties is daar sprake van. Dan is het veelal niet de rechter maar de administratie die de modaliteit hanteert.

In het kader van de terugkeer in de samenleving voorziet de wet bij de vrijheidsstraf in allerlei vormen van verlof, in inrichtingen die verlof als onderdeel van het regime kennen en in het slotstuk van de detentiefasering, het penitentiaire programma (vgl. art. 4 Penitentiaire beginselenwet (Pbw), en art. 5 e.v. Penitentiaire maatregel (Pm)). Ook in het kader van de vervolgfases van de inrichting voor stelselmatige daders (art. 44d e.v. Pm) en bij de terbeschikkingstelling is sprake van verlof. De terbeschikkingstelling kent naast verlof en proefverlof (Hoofdstuk XI Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt), art. 50 e.v. en Hoofdstuk XVI Reglement verpleging ter beschikking gestelden, art. 53 e.v.) de voorwaardelijke beëindiging van de tot de maatregel behorende verpleging (art. 38g e.v. Sr).

Bij amendement zijn onlangs de mogelijkheden voor de rechter om de gevangenisstraf voorwaardelijk op te leggen uitgebreid. Het wetsvoorstel voor de nieuwe v.i.-wet verbindt de voorwaardelijke veroordeling en de v.i. aan elkaar. Die combinatie roept vragen op. Eveneens bij amendement is aan de rechter de mogelijkheid gegeven een proeftijd van lange duur op te leggen. Bij de terbeschikkingstelling is de wetgever doende de in het kader van de voorwaardelijkheid bestaande proeftijden te verlengen. Dat alles roept de vraag op of het enthousiasme van de wetgever voor de modaliteit van de voorwaardelijkheid niet wat al te groot is geworden. Knuffelt de wetgever de voorwaardelijkheid af en toe een beetje dood?

Ter uitwerking van de nota 'Sancties in perspectief'<sup>9</sup> zijn commissies ingesteld om te adviseren over de mogelijkheden van een herinvoering van de v.i. (de commissie-Vegter<sup>10</sup>) en, na aanpassing van de opdracht, over de mogelijkheden tot verdere uitbouw van de voorwaardelijke veroordeling (de commissie-Otte). Met de herinvoering van de v.i. had de minister haast. Het rapport van de commissie-Vegter is met grote voortvarendheid uitgebracht. In het later uitgekomen rapport van de commissie-Otte werd een verband gelegd tussen de v.i. en de voorwaardelijke veroordeling. Wellicht heeft dat de indiening van een wetsvoorstel over de v.i. opgehouden. Achteraf kan worden geoordeeld dat het misschien beter was geweest voor het gehele terrein van de voorwaardelijkheid met één adviescommissie te volstaan.

<sup>9</sup> *Sancties in perspectief. Beleidsnota inzake de heroriëntatie op de toepassing van vrijheidsstraffen en vrijheidsbeperkende straffen bij volwassenen*, Uitgave Ministerie van Justitie, Den Haag: Sdu, februari 2000, besproken door D.H. de Jong in DD 2000, p. 583-592, onder de titel: 'Het maatschappelijk raakvlak van het sanctiestelsel'.

<sup>10</sup> *Voorwaarden voor een veilige terugkeer, Rapport van de Commissie Herziening vervroegde invrijheidstelling*, Uitgave Ministerie van Justitie, Den Haag: Sdu, mei 2002.

Het bestaan van een dergelijke commissie had wellicht kunnen leiden tot meer terughoudendheid bij het aanpassen van wettelijke bepalingen die de voorwaardelijke veroordeling betreffen.

Zo is art. 14a Sr gewijzigd bij de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994, in verband met de herijking van een aantal wettelijke strafmaxima<sup>11</sup>. De basis voor de wijziging vormde een amendement<sup>12</sup>.

Art. 14a (oud) Sr gaf de rechter de mogelijkheid gevangenisstraf van ten hoogste een jaar geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk op te leggen. Bij een veroordeling tot een straf van meer dan een jaar en ten hoogste drie jaren, mocht de rechter bepalen dat een gedeelte van de straf tot ten hoogste een derde niet zal worden tenuitvoergelegd. Het amendement, dat is aangenomen, stelde voor dat gevangenisstraf tot ten hoogste twee jaren geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk kan worden opgelegd en dat bij straffen tussen de twee en vier jaren geldt dat een gedeelte van de straf van ten hoogste twee jaren niet zal worden tenuitvoergelegd. Daarmee wordt een aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden tot voorwaardelijke veroordeling geboden. In de toelichting op het amendement wordt daarover opgemerkt:

‘Met de toename van het aantal zware en langdurige programma’s die als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden opgelegd (zoals Den Engh of de langdurige behandeling van een zedendelinquent) is de maximum voorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar niet in alle gevallen toereikend als geloofwaardige en effectieve tegenhanger van de bijzondere voorwaarde; de stok achter de deur dient voldoende dik te zijn. Dit geldt in het bijzonder indien men rekening houdt met de vervroegde invrijheidstelling. Een veroordeelde zal bovendien meer gemotiveerd zijn tot deelname aan een bijzondere voorwaarde als hij ook in strafzwaarte te winnen heeft bij deelname.

Door het maximum als voorwaardelijk op te leggen gevangenisstraf te verhogen tot twee jaar kan het evenwicht tussen een zware bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling en de daar tegenoverstaande gevangenisstraf worden hersteld.

Samen met de verhoging van drie naar vier jaar voor de gevangenisstraffen waarbij nog een deel voorwaardelijk kan worden opgelegd, biedt dit de rechter de mogelijkheid een straf op te leggen die (nog) beter is toegesneden op de bijzonderheden van het geval.’

Een van veel vertrouwen in de rechterlijke straftoemingsvrijheid getuigend amendement. De ruimte voor de voorwaardelijkheid wordt bijkans verdubbeld. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd in dit verband op-

---

<sup>11</sup> Wet van 22 december 2005, *Stb.* 2006, 11, in werking getreden op 1 februari 2006.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 14.

gemerkt: ‘Wij willen niet strenger maar vooral sneller en slimmer straffen’<sup>13</sup>. De minister reageerde terughoudend omdat het amendement ‘in wezen in de systematiek’ ingrijpt<sup>14</sup>. Terughoudendheid die de Kamer echter niet wist te overtuigen.

Er was op het moment van behandeling van het wetsvoorstel overigens wel alle reden voor terughoudendheid. Het in 2003 verschenen rapport van de commissie-Otte pleitte immers niet voor uitbreiding maar juist voor een terugdringing van de mogelijkheden voor de rechter om voorwaardelijk te straffen<sup>15</sup>. Terughoudendheid derhalve niet alleen met het oog op de bestaande maar ook met het oog op de toekomstige systematiek. De commissie merkte daarover op:

‘Een andere keuze van de commissie hangt nauw samen met de voorstellen die de commissie doet terzake de regeling van de voorwaardelijke invrijheidstelling. De regeling van de voorwaardelijke vrijheidsbeneming en die van de voorwaardelijke invrijheidstelling dienen naar het oordeel van de commissie complementair te worden ingericht. De voorwaardelijke vrijheidsstraf dient in deze voorstellen niet meer te bedragen dan maximaal 1 jaar. Daarmee kent de voorwaardelijke veroordeling substantiële duur die noodzakelijk kan zijn in verband met het effectief naleven van indringende voorwaarden. De nu bestaande mogelijkheid om bij vrijheidsbenemende straffen van één tot drie jaren een gedeelte voorwaardelijk op te leggen verdwijnt. Daarvoor is gekozen om parallel lopende proeftijden bij de voorwaardelijke veroordeling en de voorwaardelijke invrijheidstelling te vermijden.’<sup>16</sup>

Het leggen van een relatie tussen v.i. en voorwaardelijke veroordeling brengt de commissie ertoe een maximum aan de voorwaardelijke veroordeling te stellen. De commissie stelt dat ‘de noodzaak van afgrenzing brengt mee dat “ergens” een grens moet worden getrokken tussen kortere en langere straffen. Bij de kortere beslist de rechter over de voorwaardelijkheid, bij de langere straffen is dat aan de administratie. De effectiviteit van de voorwaardelijke veroordeling is er bij gebaat die grens niet te laag te leggen. Alleen een straf van een zekere lengte kan als serieuze ‘stok achter de deur’ functioneren. V.i. bij een korte straf wordt snel gezien als aantasting van het rechterlijk vonnis maar wordt aanvaardbaarder naarmate de straf langer is. De rechter kan maar een beperkte periode overzien. Naarmate de straf langer is en er zich ontwikkelingen tijdens de detentie hebben voorgedaan, ligt het minder voor de hand de spelregels voor de terugkeer in de samenleving door de veroordelende

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 34, p. 10, linkerkolom.

<sup>14</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 34, p. 33 e.v.

<sup>15</sup> *Vrijheidsbeperking door voorwaarden, De voorwaardelijke veroordeling en haar samenhang met de taakstraf, de voorlopige hechtenis en de voorwaardelijke invrijheidstelling, Rapport van de Commissie Vrijheidsbeperking*, Uitgave Ministerie van Justitie, Den Haag: Sdu, maart 2003, verder aan te halen als Rapport commissie-Otte.

<sup>16</sup> Rapport commissie-Otte (*supra* noot 15), p. 48-49.

strafrechter dan door de begeleidende administratie te laten opstellen. Een nieuw beslismoment kort na het rechterlijk oordeel is inefficiënt en een lage v.i.-grens verhoogt de druk op de detentiecapaciteit. Hoe meer veroordeelden voor v.i. in aanmerking komen, hoe meer detentiecapaciteit wordt bespaard. Dit alles afwegende kiest de commissie voor het stellen van een grens van één jaar: daaronder is de rechter bevoegd voorwaardelijk te veroordelen, daarboven mist de rechter die bevoegdheid maar kan de minister v.i. verlenen<sup>17</sup>

De argumentatie van de commissie in het hierboven weergegeven citaat over de dubbele proeftijd is in hoofdzaak procedureel van aard en kan daarom niet echt overtuigen. Natuurlijk bestaat het bezwaar van het samenvallen van proeftijden van v.i. en voorwaardelijke veroordeling. Maar dwingt dat bezwaar er echt toe het maximum van de voorwaardelijke veroordeling te verlagen? Had niet ook volstaan kunnen worden met een voorstel voor een bepaalde volgorde van de proeftijden of het in elkaar opgaan van proeftijden?

Is de duur van de voorwaardelijke veroordeling van maximaal één jaar substantieel genoeg om, in de woorden van de commissie, indringende voorwaarden te laten naleven? Dat is het argument dat in de toelichting op het amendement is gebruikt. Onder indringende voorwaarden zullen in ieder geval die voorwaarden moeten worden verstaan die neerkomen op opname in een kliniek. De discussie over 'de stok achter de deur' bij dergelijke voorwaarden zou verbreed moeten worden. Met de invoering van de maatregel strafrechtelijke opvang verslaafden<sup>18</sup>, later vervangen door de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders<sup>19</sup>, heeft de wetgever waar het gaat om maatregelen die vrijheidsbeneming met zich brengen, een nieuw type maatregel geïntroduceerd. De duur van die maatregel wordt niet, zoals bij de terbeschikkingstelling, slechts bepaald door het gevaar dat van de veroordeelde uitgaat en blijft uitgaan, maar wordt bij de rechterlijke uitspraak – zonder dat sprake behoeft te zijn van delictsevenredigheid – vastgelegd. De wet voorziet daarmee in de mogelijkheid om – voor bepaalde groepen verdachten – op gedragsverandering gerichte vrijheidsbenemingen – die binnen die beperkte duur graden van vrijheid kennen – op te leggen die qua duur worden beperkt<sup>20</sup>. Nu deze stap door de wetgever is gezet, is een andere dimensie toegevoegd aan de discussie over de plaats van intensieve behandelprogramma's voor bijvoorbeeld jeugdigen en zedendelinquenten.<sup>21</sup> Is een eigen wettelijk kader van een dergelijk soort zelfstandige sanctie nodig, is er reden voor een semi-voorwaardelijke modaliteit van de vrijheidsstraf of

---

<sup>17</sup> Rapport commissie-Otte (*supra* noot 15), p. 131 e.v..

<sup>18</sup> Wet van 21 december 2000, *Stb.* 2001, 28, art. 38m e.v. (oud) Sr.

<sup>19</sup> Wet van 9 juli 2004, *Stb.* 2004, 351.

<sup>20</sup> Art. 38e Sr kent de beperking in duur van de terbeschikkingstelling overigens ook voor ruwweg de terbeschikkingstellingen ter zake van niet-gewelddelicten.

<sup>21</sup> Zie bijv. Bleichrodt 1996 (*supra* noot 2), p. 266 e.v.

moeten dergelijke sancties binnen het keurslijf van de voorwaardelijke veroordeling geperst worden?

Als er gelet op de relatie tussen voorwaardelijke veroordeling en v.i. gekozen zou moeten worden, dan spreekt de keuze van de commissie aan. Daarbij legt het argument dat de strafrechter maar een beperkte periode kan overzien, het meeste gewicht in de schaal. Verwacht mag worden dat juist die voorwaarden nageleefd worden die aansluiten bij de actuele situatie van de veroordeelde. Een op de terugkeer in de samenleving gerichte penitentiaire overheid is dan de meest gerede instantie om die voorwaarden te stellen.

De verruiming die het amendement aan art. 14a Sr heeft gegeven, wordt niet ter discussie gesteld in het wetsvoorstel voor een nieuwe v.i.-regeling maar wel wordt van de voorstellen van de commissie-Otte overgenomen de v.i. en de voorwaardelijke veroordeling aan elkaar te koppelen in die zin dat waar de rechter een gedeeltelijk voorwaardelijke veroordeling uitspreekt, v.i.-verlening is uitgesloten<sup>22</sup>. Daarmee wordt, niet uitgesproken, het evenwicht in de verhouding tussen rechter en administratie gewijzigd, zo niet verstoord.

Als de rechter een straf van meer dan een jaar gedeeltelijk voorwaardelijk oplegt, moet het onvoorwaardelijk deel van die straf geheel uitgezeten worden. Dat is het geval als de rechter met de algemene voorwaarde volstaat, als schadevergoeding of een waarborgsom als voorwaarde gelden en als een gedragsvoorwaarde wordt opgelegd. Als de rechter met de algemene voorwaarde volstaat, betekent dit dat de rechter kennelijk geen bijzondere voorwaarden wil stellen en dat roept de vraag op of dan voor de administratie nog de ruimte bestaat om in het kader van de tenuitvoerlegging van dat onvoorwaardelijk deel te kiezen voor bijvoorbeeld een penitentiair programma. De wenselijkheid van een voorwaarde die de veroordeelde tot het betalen van schadevergoeding wil dwingen, krijgt verderstrekkende gevolgen. Immers het enkele stellen van die voorwaarde heeft tot gevolg dat het onvoorwaardelijk deel van de straf geheel ondergaan moet worden.

De verdediging zal voor dilemma's komen te staan als ter terechtzitting de vraag naar de strafmaat aan de orde is. Een pleidooi voor een gedeeltelijk voorwaardelijke straf legt de verantwoordelijkheid voor de duur van de vrijheidsbeneming geheel bij de rechter. Een pleidooi om af te zien van de voorwaardelijke modaliteit, betekent dat v.i. kan worden toegepast maar levert de onzekerheid op of de administratie tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbeneming wel overgaat tot op resocialisatie gerichte activiteiten.

Het probleem speelt bij iedere gedeeltelijk voorwaardelijke straf met een duur van meer dan een jaar; derhalve zowel bij een voorwaardelijke veroordeling met alleen de algemene voorwaarde alsook bij de bijzondere voorwaarde die niet een gedragsvoorwaarde inhoudt. Waar het gaat om de beïnvloeding van het gedrag middels

---

<sup>22</sup> Art. 15, derde lid, Sr, wetsvoorstel 30 513.



voorwaarden moet bovendien bedacht worden dat het arsenaal aan op te leggen voorwaarden van de rechter bij de strafoplegging anders is dan de mogelijkheden van de administratie tijdens de executie van de vrijheidsbeneming. De administratie voert in dit opzicht een gericht beleid. Dat kan betekenen dat slechts een beperkt aantal gedragsinterventies wordt toegestaan<sup>23</sup> of dat die interventies slechts op bepaalde groepen gedetineerden zijn gericht. De strafrechter wordt daarentegen in beginsel niet begrensd in de keuze van de op te leggen voorwaarden.

De situatie zoals die nu is ontstaan, of dreigt te ontstaan, zal leiden tot een beperking van de straftoemingsvrijheid van de rechter. Van het 'slimmer' straffen, een van de doelen van het amendement op art. 14a Sr tot verruiming van de mogelijkheid voorwaardelijk te straffen, blijft dan weinig over.

In dit verband verdient ook de duur van de proeftijd de aandacht. Art. 14b (oud) Sr bepaalde de duur van de proeftijd bij oplegging van de algemene voorwaarde en de bijzondere voorwaarden tot storting van een waarborgsom en storting van geld in het schadefonds geweldsmisdrijven, op maximaal twee jaren en in de overige gevallen op maximaal drie jaren. Een amendement, eveneens ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel tot herijking van de wettelijke strafmaxima, heeft geleid tot een toevoeging aan deze tekst van de bepaling dat de proeftijd ten hoogste tien jaren kan bedragen indien er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde wederom een misdrijf zal begaan dat gericht is tegen of gevaar veroorzaakt voor de onaantastbaarheid van het lichaam van een of meer personen.

In de toelichting op het amendement wordt gesteld dat het 'in een klein maar belangrijk aantal gevallen wenselijk is om een langere periode "greep" te houden op de veroordeelde.'<sup>24</sup> Daarbij wordt gewezen op de mogelijkheid van toezicht in een verplicht kader door de reclassering op sommige ontuchtplegers en de controle of daders die vanuit een psychotische stoornis een strafbaar feit hebben gepleegd hun medicijnen blijven innemen. Het amendement komt voort uit de begrijpelijke wens om recidive van geweld tegen te gaan. Daar bevinden we ons in wat De Jong 'het maatschappelijk raakvlak van de sanctionering' noemt<sup>25</sup>.

'Greep houden' op de veroordeelde lukt niet slechts door het stellen van een lange proeftijd. Aan een langdurende proeftijd moet op een behoorlijke wijze invulling wordt gegeven. Naarmate een proeftijd langer wordt, zal ook de behoefte ontstaan om meer inkleuring van de kant van de rechter te krijgen, opdat ook duidelijk kan worden onder welke voorwaarden aangenomen kan worden dat de toezichthoudende instantie aan de aan dat toezicht te stellen eisen heeft voldaan. Waar intensieve bemoeienis van de kant van de reclassering noodzakelijk is, zal die organisatie

---

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld F.W. Bleichrodt, 'De tien geboden voor de gedragsinterventie', *Sancties* 2006, p. 65-68.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 28 484, nr. 15.

<sup>25</sup> Zie De Jong 2000 (*supra* noot 9).

ook over de middelen moeten beschikken om aan die opdracht te voldoen. Daarbij geldt weer dat naarmate de bemoeienis van de kant van de reclassering intensiever wordt, zich wel de vraag voordoet of er dan geen sprake is van een dusdanige verzwaring van de voorwaardelijke veroordeling dat er eigenlijk sprake is van een wijze van sanctioneren die in een aparte sanctie of een aparte executievorm<sup>26</sup> zou moeten worden ondergebracht.

Die vraag is in het bijzonder van betekenis bij de tweede bijzondere voorwaarde die art. 14c Sr noemt, de ‘opneming van de veroordeelde in een inrichting ter verpleging gedurende een door de rechter te bepalen termijn, korter dan de proeftijd.’ Door de wijziging van art. 14b Sr kan die opname nu iets korter dan tien jaren duren. Dat roept enerzijds de vraag op – in de woorden van de toelichting op het amendement op art. 14a Sr – of de stok achter de deur daarvoor wel groot genoeg is en anderzijds of hier niet een opnamemogelijkheid wordt geschapen die veel verder gaat dan mogelijk is bij de plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders. Het systeem dreigt door deze aanpassing van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling enigszins uit het lood geslagen te zijn.

Een zo draconische duur van de proeftijd kent het ontwerp voor een nieuwe v.i.-regeling niet. Dat verschil valt overigens niet gemakkelijk te verklaren.

De overgang van onvrijheid naar vrijheid gaat bij alle vrijheidsbenemende sancties langs lijnen van voorwaardelijkheid. Meestal is de weg die van het verlot. Bij de vrijheidsstraf worden de stappen naar buiten wat ‘ruwer’ gezet dan bij de maatregel, in het bijzonder de terbeschikkingstelling. Bij die laatste sanctie gaat die weg van wandelverlot naar proefverlot. Het is de meest precaire fase van de tenuitvoerlegging van de terbeschikkingstelling.

Bij de verloten draagt de inrichting van verblijf de verantwoordelijkheid. Onder de paraplu van die verantwoordelijkheid kunnen externe instanties ingeschakeld worden voor de begeleiding van de veroordeelde<sup>27</sup>.

De wet kent naast het proefverlot van de terbeschikkingstelling de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging. Het is aan de rechter die over de verlenging van de maatregel oordeelt, om die te bevelen. Bij die voorwaardelijke beëindiging komt er een einde aan de verantwoordelijkheid van de kliniek voor de verpleging. Er vindt een daadwerkelijke overdracht plaats naar externe instanties, de reclassering. De kliniek behoudt slechts de verantwoordelijkheid voor het adviseren over de verlenging van de maatregel.

In een op het moment van het schrijven van deze bijdrage bij de Eerste Kamer ahangig wetsvoorstel wordt voorgesteld om de duur van de proeftijd van de voor-

<sup>26</sup> Zie Bleichrodt 1996 (*supra* noot 2), p. 266 e.v.

<sup>27</sup> Zie daarover uitgebreider: Tbs, vandaag over gisteren en morgen, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 250, nr. 5, p. 40 e.v.

waardelijke beëindiging van de verpleging te verlengen van drie tot negen jaren<sup>28</sup>. Ook hier speelt de wens mensen van wie gevaar uitgaat 'langer aan de teugel' te houden<sup>29</sup>. Maar ook hier rijst dan de vraag naar de invulling van de proeftijd. Als voorwaardelijke beëindiging van de verpleging gezien moet worden als het daadwerkelijke sluitstuk van de terbeschikkingstelling, dan rijst de vraag of de intensieve reclasseringsbegeleiding die beoogd wordt het geschikte antwoord is. De praktijk zal moeten leren of er veel behoefte zal bestaan aan een duur van de proeftijd van die lengte<sup>30</sup>. De wet verplicht overigens niet om steeds langs de weg van de voorwaardelijke beëindiging van de verpleging tot het einde van de terbeschikkingstelling te komen. Ook vanuit het proefverlof laat zich het einde van de maatregel denken. Zal dat niet betekenen dat de veroordeelde juist niet kiest voor die weg maar het kader van het proefverlof verkiest om aan te tonen dat het recidivegevaar tot aanvaardbare proporties is teruggebracht?

Dirk Herman de Jong heeft zich niet vaak op het terrein van het strafrechtelijk sanctierecht gewaagd. Hij deed dat wel in een bespreking van de beleidsnota 'Sancties in perspectief'<sup>31</sup>. Daarbij vroeg hij aandacht voor wat hij noemde het 'maatschappelijk raakvlak van het sanctiestelsel', waarbij hij lijnen aangaf die dat raakvlak bepalen. Zijn bezwaar tegen de beleidsnota bestond in hoofdzaak hierin dat de nota geen samenhangend geheel schetste. Hij vervolgt dan: 'Daarmee ontbreekt een voldoende systematisch kader voor (her)oriëntatie. Dientengevolge is de ruimte voor incidentele beleidsbeslissingen veel te groot.'<sup>32</sup>

In het voorgaande is gewezen op gevolgen van incidentele beslissingen in verband met de voorwaardelijke modaliteit. Waar met de gedachtevorming van de commissie-Otte een solide basis voor een systematisch kader was gelegd, valt te betreuren

---

<sup>28</sup> Wetsvoorstel 28 238, dat voorstelde de termijn van drie naar zes jaar te verlengen maar op grond van de aanbevelingen van de commissie parlementair onderzoek tbs (zie vorige noot) is voorgesteld de termijn verder te verlengen. Een amendement om de termijn tot vijftien jaar op te rekken heeft het niet gehaald.

<sup>29</sup> In *Tussen behandeling en straf. Rechtsbescherming en veiligheid in de twintigste eeuw*, Het Psychiatrisch Juridisch Gezelschap, Nieuwe Reeks 10, Kluwer 2007, stelt C. Kelk in zijn bijdrage 'Honderd jaar debat over (straf)recht en psychiatrie', p. 125: 'Maar het is primair de vraag of een termijn van negen jaar niet te lang is gezien het feit dat de tbs nu eenmaal na een periode van verloven op een gegeven moment afgelopen moet zijn en niet te lang het dwingend verband moet blijven bieden voor het naleven van voorwaarden, anders dan om de overgang naar de samenleving geleidelijk te doen verlopen.'

<sup>30</sup> Ook de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming betoonde zich in de advisering negatief over de ruime uitbreiding van de termijn. Dat gebeurde in de eerste plaats in het advies over het wetsontwerp (advies van 8 februari 2001). Die kritiek werd herhaald in het advies 'Het tbs-stelsel na het parlementair onderzoek' (advies van 13 oktober 2006).

<sup>31</sup> De Jong 2000 (*supra* noot 9).

<sup>32</sup> De Jong 2000 (*supra* noot 9), p. 592.

dat de discussie daarover zo beperkt is gebleven. Zo is daaromtrent nog geen regeringsstandpunt ingenomen. Incidentele wetgeving heeft verstrekkende gevolgen voor de voorwaardelijkheid. Opnieuw zal over het systeem nagedacht moeten worden. Het vertrek van De Jong uit Groningen behoeft niet te verhinderen dat hij, nog gezeten op zijn zonnige leerstoel onder de tropenzon, zijn tanden nog eens in deze materie zet.

